Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

24 095 Frequentiebeleid

Nr. 384 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2015

Op 31 augustus 2017 lopen de vergunningen af voor commerciële radioomroepen. Het gaat om vergunningen voor gebruik van het spectrum in de AM-band (middengolf 526,5–1606,5 kHz), de FM-Band (87,5–108 MHz) én vergunningen voor digitale ether-distributie (174–230 MHz) via DAB+. Voor de bedrijfsvoering van de vergunninghouders is het van belang dat zij tijdig weten hoe de toekomst van hun vergunningen eruit zal zien. Mede daarom is in het Algemeen Overleg Telecommunicatie van 12 maart 2015 toegezegd om uw Kamer vóór de zomer te informeren over het besluit in dezen (Kamerstuk 24 095, nr. 381). Hierbij geven wij, mede namens de Minister van Financiën, invulling aan deze toezegging.

Wij zijn voornemens deze vergunningen uiterlijk in het voorjaar van 2017 te veilen. De radiomarkt zelf is door de jaren tamelijk stabiel gebleven, maar is wel onderdeel van een grotere en dynamische mediamarkt. De opkomst van het internet integreert diverse media, waaronder radio, en zet de verhoudingen (met name in de advertentiemarkt, de primaire inkomstenbron voor commerciële radiozenders) op scherp. Juist omdat deze beweging gaande is, is het belangrijk om vanuit de overheid een toekomstbestendig beleid neer te leggen, zoals ook toegezegd in de visie telecom, media en internet.[1] De huidige vergunningsvoorwaarden zijn gebaseerd op beleid van nu al twaalf jaar geleden (2003) en zijn toe aan vernieuwing. De radiomarkt zou bij een verlenging ook de komende jaren nog gedwongen zijn te opereren in een strak keurslijf van beperkende regels en voorschriften, zonder dat daarvoor nog langer een economische, maatschappelijke of culturele noodzaak is. Een keurslijf dat bovendien niet past bij een commerciële markt.

[1] Kamerstuk 26 643, nr. 345.

kst-24095-384
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Na een veiling kan een vergunning voor langere tijd (onder voorbehoud 10 jaar) worden afgegeven. Dat geeft rust en zekerheid in de markt, waar verlenging deze ruimte niet geeft. Deze langere looptijd van de vergunningen is bovendien gunstig voor het terugverdienen van investeringen in digitalisering. We zijn daarnaast voornemens om extra digitaal spectrum beschikbaar te stellen aan de markt. Ten slotte, een veiling is een goed instrument om het spectrum op een objectieve wijze te verdelen en te waarderen.

Natuurlijk is het belangrijk partijen goed te informeren over het komende proces en zorgen daarover zoveel mogelijk weg te nemen. We zullen hier de komende maanden in de aanloop naar het ontwerp van de veiling aandacht aan besteden.

Het voornemen om te veilen wordt hieronder verder toegelicht met (1) een korte schets van de markt, (2) een toelichting op de beleidsdoelen die wij in deze markt willen realiseren en (3) een toelichting op veilen als instrument. Een veilingregeling zal in het voorjaar van 2016 gereed zijn voor consultatie van de markt. Na het verwerken van reacties wordt de veilingregeling definitief vastgesteld en uw Kamer hierover geïnformeerd. Daarna begint de uitvoering van het traject, waarna de veiling zelf waarschijnlijk in verschillende rondes wordt gehouden en in het voorjaar van 2017 afgerond moet zijn.

1. De radiomarkt in beweging

Radio is een belangrijk medium voor het verspreiden en ontvangen van nieuws, opinie, muziek en entertainment. De Nederlander luistert gemiddeld vijf en een halve dag per week naar de radio, ruim drie uur per dag. Het bereik van FM is met 47% nog steeds dominant. Thuis wordt het meest geluisterd via de (digitale) kabel (37%) en analoge FM (32%); onderweg vormt FM zelfs voor 90% van de luisteraars de primaire distributiemethode. Vaak heeft men de beschikking over meerdere apparaten per persoon of huishouden (bron: Telecompaper 2014).

In 2003, bij de oorspronkelijke verdeling, werd er nog muziek geluisterd via de radio, de CD en een enkele betaalde download die bovendien slecht overdraagbaar was op mobiele spelers. Nu is het aanbod, mede door de opkomst van internet en streamingdiensten, zeer breed en dit zal naar verwachting nog verder toenemen. In algemene zin is de definitie «radio» aan verandering onderhevig. Streaming muziekdiensten bieden immers ook radiostations gebaseerd op persoonlijke voorkeur, genre of artiest. Via nieuwe initiatieven kunnen luisteraars zelf nieuws en informatie over het weer toevoegen aan een muziekmix. Daarnaast zetten radiostations steeds meer in op Visual Radio (radio met omlijsting op televisie). De definitie van radio is dus breder geworden.

Het aanbod van nieuws, opinie, (nieuwe) muziek en entertainment voor de luisteraar is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Daarbij is er nog wel een verschil tussen non-stop radio versus radio met omlijsting (DJ's, acties, nieuws, weer en verkeer). Al dit aanbod komt naast de klassieke analoge infrastructuren (AM, FM en analoge kabel) in toenemende mate via het internet tot ons. De luisteraars weten daarnaast ook de digitale kabel steeds beter te vinden. Digitaal mobiel luisteren (4G/DAB+) kent een langzamere groei. Dat heeft te maken met de beperkingen van databundels (kosten) en het ontbreken van DAB+ in smartphones en autoradio's. Tegelijkertijd verandert, met name onder jongeren, de mediaconsumptie. Het gebruik van radio is gedaald met 17% ten gunste van «beeld». De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren zal

voortzetten. Tevens verschuift het gebruik van media-aanbod steeds meer naar non-lineair (luisteren wanneer je wilt).

Dit alles stelt de klassieke radiosector voor de nodige uitdagingen. Waar vroeger alleen gedistribueerd werd via AM/FM en kabel, gebruiken radiostations nu ook digitale distributievormen als websites, radio en videostreams, apps en DAB+ om hun luisteraars te benaderen. Dit leidt zowel tot extra (distributie)kosten als extra kansen, zoals gerichter adverteren en het bieden van een kwalitatief beter product.

De verkoop van reclamezendtijd op de radio is de belangrijkste inkomstenbron voor een commercieel radiostation. De reclamemarkt voor radio bedroeg in 2014 € 223 miljoen netto (+2,8% t.o.v. 2013). De onderlinge marktverhoudingen tussen de verschillende categorieën in de radiomarkt, te weten de landelijke publieke omroep, regionale en lokale publieke omroep en commerciële omroepen (landelijk en regionaal), zijn over de jaren nagenoeg onveranderd gebleven. De landelijke publieke omroep heeft een marktaandeel van 34,5%, de landelijke commerciële omroepen 45,7% en de regionale publieke en commerciële en lokale omroepen samen het overige deel.[2] Na de verdeling in 2003 is de markt geconsolideerd en zijn de marktverhoudingen nauwelijks meer in beweging.

Sinds het verstrekken van de vergunningen in 2003 zijn de commerciële radiostations steeds verder uitgegroeid tot professionele bedrijven die vaak, zeker de landelijke, deel uit maken van grote multimediale bedrijven. Zij zijn onderdeel van een bedrijfsstrategie die om meer draait dan de positie, omzet en winstcijfers van enkel de radiozender. De radiozender is dus één, maar zeker niet het enige, distributiekanaal om luisteraars te bereiken en dus inkomsten te genereren. De grootste commerciële aanbieders zijn Telegraaf Media Groep (Sky Radio en Radio Veronica) en Talpa Media (Radio 538 en SLAM!FM). Daarnaast zijn Q-Music (onderdeel van de Persgroep) en BNR (onderdeel van FD-Mediagroep) actief. 100%NL en Radio10 zijn eveneens in één hand (RadioCorp). SublimeFM is sinds 2011 toegetreden tot de markt en zodoende relatief nieuw binnen de markt van landelijk opererende commerciële radio. Waar vroeger radio het primaire «product» was, zoeken stations nu naar schaalvoordelen en ontplooien zij tal van activiteiten, zoals televisie (TV 538, SLAM!TV, 100%NL TV), magazines en evenementen, om luisteraars aan zich te binden en zo waar mogelijk de inkomsten verder te vergroten.

Naast de negen landelijke FM-stations zijn er 38 kavels vergund voor de regionale commerciële radiomarkt en twaalf kavels voor de middengolf. Ter vergelijk: de landelijke publieke omroep heeft 4 FM-kavels ter beschikking en heeft een digitaal kavel van gelijke grootte als de landelijke commerciële radio. De regionale radio is voor veel plaatselijke ondernemingen het geijkte kanaal om hun marketing bij onder te brengen. Vaak werken de stations samen met regionale instellingen zoals sportclubs, scholen en/of culturele instellingen om zo binding met zowel luisteraars als adverteerders te kunnen realiseren.

In 2009 is besloten om vanuit de overheid een impuls te geven aan digitalisering van de radio met het oog op doelmatig gebruik van het schaarse spectrum. Er werd besloten tot een verlenging van de vergunningen onder de voorwaarde dat er geïnvesteerd werd in het aanleggen en ontwikkelen van een digitale etherinfrastructuur. Vergunninghouders werden verplicht een programma dat men analoog verspreidt óók digitaal aan te bieden (de zogenaamde simulcastverplichting) en daarnaast kwam er (voor landelijke vergunninghouders) een verplichting om een tweede

[2] Bron: Radio Advies Bureau 2015.

kanaal aan te bieden. Naast de programmering op de FM (vier landelijke publieke stations en negen commerciële stations) zijn er nu via DAB+ 28 verschillende digitale programmakanalen te vinden.[3] Bovendien werd in de vergunning een verplichting opgenomen die toeziet op het tempo van de uitrol van het netwerk. De dekkingseisen zijn gericht op het onderweg (buitenshuis) ontvangen van het DAB+ signaal. Partijen zijn hier voortvarend mee aan de slag gegaan en hebben sneller uitgerold dan op grond van hun vergunning vereist was. Zowel de landelijke commerciële omroepen als de NPO zijn inmiddels in bijna het hele land te ontvangen. De inhuisdekking loopt nog achter. Op dit moment heeft DAB+ ongeveer een marktaandeel van 3% voor zowel in huis als mobiel/auto ontvangst en bevindt het zich nog in het begin van de «early adopter» fase.

2. Rol van de overheid in de radiomarkt

De overheid als beheerder van het (schaarse) spectrum stelt dit beschikbaar en zorgt voor een efficiënte inrichting. Het bevorderen van doelmatig gebruik van het spectrum (bijvoorbeeld door het aanmoedigen van digitalisering) is dan ook het eerste en belangrijkste beleidsdoel van de overheid in deze markt. Een tweede doel is gelegen in het bevorderen van een goed werkende en toekomstgerichte commerciële radiomarkt waarbij de (mobiele) luisteraar centraal staat. Het gaat hier om een commerciële markt waar ondernemers de ruimte moeten hebben om te kunnen ondernemen en niet gehinderd worden door onnodige of gedetailleerde regels. De overheid stelt uiteraard wel randvoorwaarden op, bijvoorbeeld ter bevordering van een pluriform media-aanbod, het derde beleidsdoel.

Van belang is dat de beleidsdoelen toekomstbestendig worden ingevuld – zodanig dat deze aansluiten bij de convergentie in de mediamarkt – en voor een voldoende lange periode om rust in de markt te creëren. Voor dit laatste is in het bijzonder de looptijd van de vergunningen van belang. De precieze looptijd zal nog definitief worden vastgesteld, maar gebaseerd op ervaringen in het buitenland wordt gedacht aan een periode van tien jaar. Hierbij wordt opgemerkt dat we bij een verlenging deze ruimte voor het verruimen van de looptijd niet hebben.

a. Zorgen voor doelmatig gebruik van spectrum

FM en digitale radio (DAB+)

De digitale DAB+ standaard die door de sector is ontwikkeld biedt de luisteraar verschillende voordelen ten opzichte van het analoge FM: de luisteraar kan een hogere geluidskwaliteit en additionele diensten (zoals informatie over de muziek) worden geboden. Voor de vergunninghouders geldt dat investeren in digitalisering leidt tot substantieel lagere exploitatiekosten en tot het kunnen uitzenden van meer programma's. Tot slot geldt dat spectrum efficiënter kan worden ingericht (er passen meer zenders in minder spectrum, waardoor er ook meer aanbod kan komen). Kortom, digitalisering kan zorgen voor een doelmatiger gebruik van schaars spectrum.

De overstap van FM naar DAB+ verloopt echter, ook internationaal, minder snel dan verwacht. Het aanbod is er, maar de vraag blijft vooralsnog achter. Zoals aangegeven bevindt Nederland zich in de «early adopter» fase. Het aantal huishoudens met een DAB-ontvanger nadert met circa 3% in 2014 nog niet de beoogde 50% in 2016. Dat inmiddels

---

[3] Op 26 februari 2015 waren er 10 stations van de landelijke publieke omroep en 18 van de landelijke commerciële omroepen.

6,2% van de verkochte radio's een DAB+ ontvanger is, betekent evenmin dat die 50% al in zicht is. Het lijkt dan ook niet opportuun om nu al een afschakeldatum voor de FM te bepalen.[4] Daarmee is niet gezegd dat dit onmogelijk is. Concrete plannen in landen als Noorwegen en Zwitserland laten zien dat het (al dan niet gedeeltelijk) afschakelen van de FM wel degelijk werkelijkheid kan worden. We zullen in de komende jaren samen met de sector bezien wat voor Nederland een realistisch afschakelscenario voor de FM is. Het is denkbaar dat dit de laatste keer is dat FM-frequenties worden uitgegeven en dat afschakeling plaatsvindt aan het einde van de looptijd. Eerder afschakelen is – in overleg met de sector – ook mogelijk, maar dit zal afhangen van de adoptie in de markt van DAB+.

We blijven digitalisering van etherradio zien als een gezamenlijke inspanning van (zowel de publieke als de commerciële) omroepen en de industrie. Er is echter ook ruimte voor de overheid om een impuls te geven. Allereerst zal een aantal elementen uit het bestaande digitaliseringsbeleid worden behouden, ook omdat partijen zelf hebben gevraagd om een actieve overheid op dit punt. Zo zal ook dit keer analoog (FM) en digitaal spectrum worden gekoppeld. In een veiling zullen gecombineerde kavels worden aangeboden, zodat partijen net als nu de mogelijkheid krijgen om zowel op FM (waar nu nog het meest wordt verdiend) als op DAB uit te zenden. De uitrolverplichtingen voor digitale radio willen we wijzigen naar «in huis». Uit onderzoek (Telecompaper 2014) en uit reacties van marktpartijen is namelijk gebleken dat een indoordekking belangrijk is voor het welslagen van de digitalisering. Primair is de dekking outdoor (in de auto) van belang, maar de consument verwacht óók dat hij de nieuwe techniek ongehinderd in huis kan gebruiken, bijvoorbeeld op keukenradio's en wekkerradio's. De overheid kan door het opleggen van verplichtingen (via een ingroeimodel) de benodigde samenwerking onder de commerciële partijen bevorderen en zo een impuls geven aan de verdere uitrol van het digitale netwerk, zoals dit ook in de afgelopen jaren is gedaan. De invulling van deze verplichting wordt nog nader bepaald.

In aanvulling hierop wordt extra digitale frequentiecapaciteit beschikbaar gesteld voor commerciële radio. Het gaat om één extra landelijk dekkende laag waarmee de verhouding tussen publieke en commerciële ruimte wijzigt ten gunste van de commerciële zenders. Met deze laag kunnen commerciële omroepen ofwel de uitzendkwaliteit van hun programma's verbeteren, dan wel het aantal kanalen waarover wordt uitgezonden uitbreiden. Het beschikbaar stellen van deze extra laag betekent een forse uitbreiding van de voor commerciële omroep beschikbare digitale frequentiecapaciteit. Concreet kunnen er landelijk zo'n 15 extra commerciële radiokanalen in de lucht worden gebracht. Tevens zal ruimte vrij gehouden worden voor reportageverbindingen door PMSE-bedrijven (Programme Making and Special Events) en voor lokale omroepen. Het Ministerie van Economische Zaken zal tot slot de gezamenlijke partijen blijven ondersteunen bij het aanmoedigen van DAB+ als standaard (o.a. gesprekken met de auto-industrie). Met de publieke omroep is afgesproken dat zij binnen hun huidige multiplex en reservering voor digitaal spectrum blijven uitzenden. Zij krijgen geen extra ruimte maar mogen wel de huidige ruimte via technische herplanning anders benutten. De NPO heeft in dat kader in het concessiebeleidsplan 2016–2020 vijftien kanalen benoemd die zij binnen de huidige DAB+ multiplex wil verspreiden. De Staatssecretaris van OCW besluit na de zomer – mede na advies van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media – over dit plan en de aangevraagde kanalen. Op basis van het concessiebeleidsplan sluit hij een prestatieovereenkomst met de

[4] In de beleidsbrief die de verlenging van de vergunningen in 2009 begeleidde stonden deze indicatoren. Kamerstuk 24 095, nr. 241.

publieke omroep. De Staatssecretaris van OCW werkt tevens aan een wetsvoorstel waarbij de publieke mediaopdracht wordt aangescherpt. Uitgangspunt voor hem is dat de publieke radio (net als publieke televisie) zich moet onderscheiden door te voldoen aan de publieke taak en de daarmee verbonden publieke waarden. Het publieke radioaanbod moet herkenbaar publiek zijn.

AM-Band

Waar de FM-frequenties nog intensief worden gebruikt, loopt het gebruik van de middengolf steeds verder terug. Dat proces is al een aantal jaren gaande. Een deel van de middengolfrechten van Nederland wordt inmiddels niet meer gebruikt en de verwachting is dat de interesse in omroep via de middengolf met hoge vermogens de komende jaren verder zal afnemen. Vergunninghouders maken inmiddels de transitie van AM naar digitaal. Zo wordt het publieke NPO Radio 5 dit jaar een «DAB+ only station». Het lijkt waarschijnlijk dat de schaarste in de AM-band in de toekomst beperkt zal zijn. Een aantal middengolfpartijen heeft aangegeven na 2017 te willen stoppen met middengolfuitzendingen en alleen via DAB+ verder te willen gaan. Andere middengolfpartijen hebben juist aangegeven de middengolf voor (lokale) doelgroepradio te willen gebruiken en geen behoefte te hebben aan digitale uitzendingen. Deze beide zienswijzen zullen onderdeel worden van het nieuwe beleid voor de middengolf, waarbij voor het gebruik daarvan wordt ingezet op evenementenvergunningen en uitzenden op lage(re) vermogens (LPAM). In aanvulling hierop is het voornemen om het spectrum in deze band voortaan niet meer te veilen, maar – conform de mogelijkheid die het Frequentiebesluit biedt – vergunningen te verlenen op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Om dit mogelijk te maken wordt een wijzing van het Nationaal Frequentieplan zo snel mogelijk in gang gezet.

b. Ruimte voor investeren en ondernemerschap

In 2003 werd het FM-spectrum via een zogeheten «schoonheidswedstrijd» (vergelijkende toets) verdeeld. Het programmatische aanbod, via ingediende bedrijfsplannen, bepaalde in belangrijke mate de uitkomsten van deze verdeling. Zo kon men landelijk bieden op kavels met de clausuleringen Nederlandstalig, nieuws, niet-recente bijzondere muziek (gouwe-ouwe), recente bijzondere muziek en jazz. Voor alle 38 regionale kavels diende een percentage regiogerichte programmering geboden te worden dat hoger moest liggen dan (de wettelijke) 10 procent. Het programmatische bod werd vervolgens in vergunningsvoorwaarden vastgelegd. Dit beleid is, met uitzondering van de digitaliseringsplicht, op het moment van afloop van de vergunningen in 2017 bijna 15 jaar van toepassing.

Sinds 2003 is het medialandschap en zo ook de radiomarkt door onder meer technologische ontwikkelingen en convergentie aanzienlijk veranderd. De vrees die bij de uitgifte in 2003 bestond voor een (te) uniform radioaanbod is nu in 2015 beslist niet meer reëel; er is juist veel aanbod bijgekomen. De vraag is dan ook of de beperkingen die in 2003 nodig werden geacht ook na 1 september 2017 nog nodig en passend zijn.

Naast deze inhoudelijke opdracht (clausuleringen) zijn er sinds 2003 ook beperkingen in eigendomsconcentraties van kracht op grond van art. 6.24 van de Mediawet. De rationale achter deze bepaling is het zekerstellen van pluraliteit in het aantal aanbieders. Momenteel mag een landelijke partij niet meer dan één geclausuleerd en één ongeclausuleerd kavel exploiteren. De radiomarkt – en dan specifiek de FM – is nu nog de enige markt in het medialandschap waar eigendomsbeperkingen – anders dan het

mededingingsrecht – gelden. Voor de andere distributievormen van media (print, televisie, internet, satelliet) gelden sinds het intrekken van de Tijdelijke wet mediaconcentraties per 2011 geen eigendomsbeperkingen meer. Het handhaven van beperkingen alleen voor de FM-markt is niet meer passend en nodig, zeker gezien het toenemende aanbod via diverse distributiemethoden. Daarnaast geldt ook voor de radiomarkt dat het toezicht op basis van de Mededingingswet voldoende waarborgen biedt om ongewenste mediaconcentraties te voorkomen. Bovendien monitort het Commissariaat voor de Media de verschillende markten en stelt hier jaarlijks een Mediamonitor over op.

Bij de verlenging van de vergunningen in 2011 zijn de regels voor pluriformiteit en pluraliteit gehandhaafd. Gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), worden bij een verlenging de eerdere opgelegde voorschriften immers zoveel mogelijk in stand gelaten. Recentelijk heeft de rechtbank Rotterdam zich hierover uitgesproken.[5] Wij zijn van mening dat de basis onder de radiomarkt toe is aan vernieuwing en willen daarom ruimte maken voor ondernemerschap door overbodig geworden regels af te schaffen. We menen dat dit past bij een commerciële markt, die op deze manier nu ook de ruimte krijgt om te innoveren. Wat ook meespeelt is dat de beperkingen in de praktijk moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar zijn gebleken en soms dermate zwaar zijn dat een rendabele exploitatie van het kavel wordt bemoeilijkt. Het terugbrengen van deze regeldruk kan alleen door het spectrum opnieuw te verdelen op basis van nieuwe (en minder) voorwaarden. We zullen de ex ante beperkingen rond het eigendom afschaffen net zoals voor andere markten is gedaan en het aantal programmatische clausuleringen terugbrengen tot de Nederlandse taal en nieuws (zie voor een toelichting hieronder). Voor regionale partijen zal na 1 september 2017 het in de huidige vergunningen neergelegde (soms hoge) percentage voor regiogerichte programmering vervallen en teruggebracht worden tot de wettelijke norm van 10%. Wel blijft de eis gelden dat regionale commerciële omroepen maximaal 30% demografisch bereik mogen hebben ter onderscheiding van de landelijke commerciële omroepen.

c. Borgen van een pluriform media-aanbod

Gegeven de eerder beschreven ontwikkeling in en om de radiomarkt achten wij de tijd rijp voor een herijking van het pluriformiteitsbeleid voor commerciële FM-radio. We zien dat er in ruime mate sprake is van een pluriform aanbod door toename van distributiemethoden en aanbod. Daarnaast is de verwachting dat door toename van mobiel breedband en digitalisering via DAB+ de toegang onderweg tot een groter aanbod alleen nog maar verder zal stijgen. De verwachting is zelfs dat door meer ruimte te geven aan ondernemerschap het programma-aanbod beter afgestemd wordt op de behoeften van de luisteraar. Tot slot wordt onderscheidend aanbod natuurlijk ook gerealiseerd door de Nederlandse Publieke Omroep.

Het aantal clausuleringen wordt teruggebracht van vijf naar twee, te weten «Nederlandstalig» en «nieuws». Er is niet gekozen voor het terugbrengen van het aantal clausuleringen naar nul. De radiomarkt is kleiner en lokaler van aard dan bijvoorbeeld de televisiemarkt. Het draait naast muziek (juist) ook om de omlijsting ervan (de DJ's, acties, nieuws, weer en verkeer). Er is dan ook een balans gezocht tussen het verminderen van regeldruk en het belang dat clausulering nog heeft voor de Nederlandse luisteraar.

---

[5] ROT 14/3524, ROT 14/3574, ROT 14/6977 en ROT 1417007 (beroep van 100% NL).

Voor wat betreft de clausulering «Nederlandstalig» geldt dat deze in de Mediawet is verankerd. De positie van de Nederlandse taal (of het nu een Nederlandse of Vlaamse productie is) kent vanuit cultuurbeleid een bijzonder belang. Het is bekend dat een Nederlandstalig format minder commercieel exploitabel is dan andersoortige formats en daarmee kwetsbaar. Daarom zal voor de komende periode opnieuw een kavel worden gereserveerd waarvoor een minimumpercentage aan Nederlandstalige muziek zal gelden. Net als in de huidige situatie wordt daar ook een minimumpercentage Europees product aan verbonden.

Daarnaast wordt ook de clausulering «nieuws» gehandhaafd. We achten het van belang dat er tenminste twee nieuwsbronnen op de radio beschikbaar zijn. Twee organisaties houden elkaar onderling scherp. Dat is ook de praktijk op televisie met NOS en RTL. Het is daarbij van journalistiek belang dat er ook een commerciële nieuwszender uitzendt. Daarbij is maken van nieuws, zeker in een klein taalgebied als Nederland, kostbaar en lastiger te exploiteren ten opzichte van een popstation. Daarom willen we de clausulering «nieuws» handhaven.

3. Veilen als instrument

Frequentievergunningen zijn in beginsel eindig. Dit uitgangspunt is neergelegd in onder andere de Nota Frequentiebeleid 2005 en verankerd in artikel 3.17, derde lid, van de Telecommunicatiewet. Zodra vergunningen aflopen worden deze in principe opnieuw verdeeld, tenzij één van de uitzonderingen zoals beschreven in artikel 18 Frequentiebesluit 2013 zich voordoet. Een verlenging is op basis van dit artikel slechts aan de orde als die verlenging het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of als een verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Het feit dat de wet een «veiling» voorschrijft als voorkeursinstrument is niet zonder reden. Een veiling is een objectief en transparant (open) proces waarin deelnemers in beginsel gelijke kansen krijgen en resulteert in een economisch efficiënte uitkomst. De prijzen die op basis van een veiling tot stand komen zijn het directe gevolg van marktkrachten. Voor de goede orde: bij een verlenging van de vergunningen dient overigens óók een prijs vastgesteld te worden. Echter, de enige methode om een verlengingsprijs vast te stellen is door de werkelijkheid te benaderen via een economisch model. De verlenging in 2011 heeft geleerd dat dit leidt tot veel weerstand en rechtszaken omdat vergunninghouders de uitkomsten ervan ervaren als arbitrair (en te hoog).

Een veiling vindt slechts plaats in geval er sprake is van schaarste. Onder schaarste wordt niet alleen begrepen absolute schaarste (kansen voor nieuwkomers) maar ook relatieve schaarste (kansen voor bestaande partijen om meer of andere vergunningen te bemachtigen). Of er in 2017 nieuwkomers zullen zijn kunnen we niet met zekerheid vaststellen, maar van het bestaan van relatieve schaarste moet uitgegaan worden.

Natuurlijk hangt veel af van de keuze van het veilingmodel. We kiezen dit keer voor een veiling en niet voor een vergelijkende toets zoals in 2003. Bij de keuze voor een bepaald veilingmodel (bijvoorbeeld een simultane meerrondenveiling, klokveiling of gesloten bod veiling) zal rekening worden gehouden met de lessen uit 2003, zoals het voorkomen van een «winners-curse», de onzekerheid over de toekomst van FM en etherdistributie in het algemeen, het verlagen van toetredingsdrempels en het weren van niet-serieuze partijen. Het realiseren van een hoge veilingopbrengst is geen doelstelling. Het gaat om een efficiënte allocatie van het spectrum en het boven tafel krijgen van de waardering van marktpartijen voor de diverse vergunningen.

Daarnaast willen we dat het eenvoudig is voor deelnemers om effectief deel te nemen aan de veiling. Gegeven de relatieve ongelijkheid tussen de verschillende ondernemingen die actief zijn op de radiomarkt – van internationale multimediaconcerns tot mkb-ers – moet het niet nodig zijn experts in te huren om effectief deel te kunnen nemen aan de veiling. Dan zou er geen sprake zijn van een gelijk speelveld. De veiling moet bovendien transparant zijn. Daarmee bedoelen we dat het juiste verloop van de veiling tenminste achteraf gecontroleerd moet kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het biedproces na afloop van de veiling openbaar te maken.

We verwachten uiteindelijk maximaal drie verschillende veilingen te organiseren om de beschikbare FM- en DAB+-vergunningen te verdelen. In de eerste verdeling worden de landelijke FM-vergunningen (gecombineerd met ruimte in Band III voor DAB+) aangeboden. Daarna volgen de regionale FM-vergunningen (gecombineerd met ruimte in Band III voor DAB+). Als laatste volgt een verdeling van de ruimte die er nog rest in Band III voor DAB+. We kiezen voor deze volgorde omdat op deze manier maximale keuzevrijheid en optimale kansen worden geboden voor regionale spelers om de sprong te maken naar landelijk. Partijen die een landelijke vergunning mislopen kunnen dan alsnog terugvallen op een (set van) regionale vergunning(en).

Afsluiting

Er zal de komende maanden worden gewerkt aan een ontwerp van de veiling. Hierover zal ook de markt worden geconsulteerd. Wij zullen uw Kamer begin 2016 nader informeren over de stand van zaken.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker